

Evergreens und vage Formulierungen

 juwiss.de/11-2017/

January 27, 2017

Der Maßnahmenkatalog zur inneren Sicherheit zwischen verfassungsrechtlichen Anforderungen und Zweckmäßigkeit

von TIMO SCHWANDER

Am 13. Januar 2017 haben Innenminister de Maizière und Justizminister Maas zehn Maßnahmen vorgestellt, mittels derer Konsequenzen aus dem Anschlag am Berliner Breitscheidplatz gezogen werden sollen. Bei näherer Betrachtung erweist sich eine davon als recht wolkig, bei Fünfen ist der Nutzen zweifelhaft und mindestens drei Vorschläge sind verfassungs- bzw. unionsrechtswidrig. Drei Vorschläge stehen in keinerlei erkennbarem Zusammenhang zum jüngsten Anschlag, einer könnte nach hinten losgehen, und zwei enthalten gute Ideen.



Residenzpflicht bei Identitätstäuschung

Das Dokument beginnt mit einem Klassiker der Verquickung von Aufenthalts- und Gefahrenabwehrrecht: der Residenzpflicht. Diese soll nun auch bei Identitätstäuschungen durch Geflüchtete möglich sein. Angesichts der Tatsache, dass während des Asylverfahrens gem. § 56 Abs. 1 AsylG bereits eine Residenzpflicht besteht, im Anschluss für Geduldete gem. § 61 AufenthG ebenfalls, und inzwischen auch für anerkannte Geflüchtete, subsidiär Schutzberechtigte und Asylberechtigte gem. § 12a AufenthG, stellt sich die Frage: Welche Personengruppe unterliegt denn noch keiner Residenzpflicht? Im Fall des Berliner Attentäters bestand eine solche übrigens ebenfalls – dieser hielt sich nur nicht daran.

Abschiebehaft bei Gefährdern

Zweitens soll die Gefährdereigenschaft einen Abschiebehaftgrund konstituieren. „Gefährder“ – ein Wort, das man in letzter Zeit öfters hören konnte - klingt nach „Gefahr“, aber wer eine Gefahr verursacht, ist nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht schon „Störer“ (wenn das jeweilige Polizeigesetz nicht, wie inzwischen üblich, vom „Verantwortlichen“ spricht), auch wenn hier der Begriff des Gefährders wohl sprachlich angemessener wäre. Dieser aber hat eben noch keine Gefahr verursacht, sondern ist lediglich „eine Person, bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung (StPO), begehen wird“ (BT-Drs. 16/3570, S. 6). Der Begriff ist für innenpolitische Forderungen aber wegen seines „gefährlichen“ Klangs reizvoll: Wo ein Gefährder ist, da ist noch keine konkrete Gefahr – es klingt aber so. Vollendet wird die Verwirrung durch die sogenannte Gefährderansprache bzw. das

Gefährderanschriften, das nicht etwa gegen jeden „Gefährder“ im oben genannten Sinn eingesetzt werden kann, sondern mangels speziellerer Rechtsgrundlage auf die polizeiliche Generalklausel gestützt werden muss und deswegen die Störereigenschaft voraussetzt.

Der Gefährderbegriff findet sich derzeit noch nicht im Gesetz – nun, das kann man ändern –, eine ähnliche Definition findet sich aber in § 20g Abs. 1 Nr. 2 BKAG: „Das Bundeskriminalamt kann personenbezogene Daten mit den besonderen Mitteln nach Absatz 2 erheben über [...] die Person, bei der Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten gemäß § 4a Abs. 1 Satz 2 begehen wird“. Also alles wunderbar? Das Bundesverfassungsgericht ist anderer Meinung:

„Zwar knüpft die Vorschrift [§ 20g Abs. 1 Nr. 2 BKAG, d. Verf.] an eine mögliche Begehung terroristischer Straftaten an. Die diesbezüglichen Prognoseanforderungen sind hierbei jedoch nicht hinreichend gehaltvoll ausgestaltet. Die Vorschrift schließt nicht aus, dass sich die Prognose allein auf allgemeine Erfahrungssätze stützt. Sie enthält weder die Anforderung, dass ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und absehbares Geschehen erkennbar sein muss, noch die alternative Anforderung, dass das individuelle Verhalten einer Person die konkrete Wahrscheinlichkeit begründen muss, dass sie in überschaubarer Zukunft terroristische Straftaten begeht. Damit gibt sie den Behörden und Gerichten keine hinreichend bestimmten Kriterien an die Hand und eröffnet Maßnahmen, die unverhältnismäßig weit sein können.“

Es hat § 20g Abs. 1 Nr. 2 BKAG folglich für nichtig erklärt, weil die Norm an eine derart vage Formulierung die Befugnis zu Observationen, zum Einsatz verdeckter ErmittlerInnen und V-Personen sowie zum kleinen Lauschangriff geknüpft hat. Es ist schwer vorstellbar, dass die Befugnis zur Freiheitsentziehung unter diesen Voraussetzungen Bestand haben könnte.

Überwachung aus Gründen der inneren Sicherheit

Weiter geht es mit folgendem Satz: „Der Anwendungsbereich der Überwachung aus Gründen der inneren Sicherheit soll bei Gefährdern erweitert werden.“ Gemeint ist wohl § 56 AufenthG, der für aus Gründen der inneren Sicherheit ausgewiesene Personen etwa Meldeauflagen und Kontaktverbote vorsieht; diese können bei Vorliegen konkreter Gefahren außerdem auch gegen sonstige vollziehbar Ausreisepflichtige angeordnet werden. Bislang knüpft die Norm damit an begangene Straftaten bzw. konkrete Gefahren an. Stattdessen soll sie nun offenbar auch auf Gefährder angewandt werden.

Grundrechtseingriffe von einer derartigen Intensität auf diesen vagen, wenig bestimmten Begriff zu stützen, stößt ebenfalls auf verfassungsrechtliche Hürden. § 56 AufenthG ermöglicht Maßnahmen, die in ihrer Schwere mit jenen des für nichtig erklärten § 20g Abs. 1 Nr. 2 BKAG durchaus vergleichbar sind, weswegen ihre Anordnung gegen bloße Gefährder nicht zu rechtfertigen sein dürfte.

Fußfessel für verurteilte Extremisten

Deutlicher wird es im Anschluss: Verurteilte ExtremistInnen sollen, wenn sie nach Verbüßung ihrer Haft weiterhin als gefährlich angesehen werden, eine elektronische Fußfessel tragen. Aufgrund der Intensität des Eingriffs in das allgemeine

Persönlichkeitsrecht werden dafür Hürden verlangt werden müssen, die mit jenen der Sicherheitsverwahrung vergleichbar sind. Eine andere Frage drängt sich aber auf: Wie soll denn eine solche Vorrichtung gegen Terrorismus helfen? Soll sie immer Alarm schlagen, wenn sich die überwachte Person einer Menschenmenge nähert?

Fußfessel für Gefährder

Die nächste Forderung ist die Synthese von Punkt 2 und Punkt 4: Er ist weder praktikabel noch mit dem Grundgesetz vereinbar. Eine elektronische Fußfessel an den diffusen Rechtsbegriff des Gefährders zu hängen, ist mit den Ausführungen des BVerfG zum BKA-Gesetz nicht vereinbar, und auch hier ist nicht erkennbar, wie eine Fußfessel vor Anschlägen schützen soll.

Verlängerung des Ausreisegewahrsams

Ferner soll die Maximaldauer des Ausreisegewahrsams von vier auf zehn Tage erhöht werden. Der (euphemistisch so bezeichnete) Ausreisegewahrsam unterscheidet sich von der Abschiebehaft dadurch, dass für ihn die Haftgründe des § 62 Abs. 3 AufenthG nicht vorliegen müssen. Er soll die Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht sicherstellen. Im Fall des Berliner Attentäters war eben diese überhaupt nicht durchsetzbar, da sein Heimatland die Rücknahme des Staatsangehörigen verweigerte. Eine Verbindung zum jüngsten Anschlag ist also nicht erkennbar. Vielmehr scheint es sich um eine Sanktion gegen Personen zu handeln, die nach Ansicht der Ausländerbehörden nicht hinreichend kooperieren. Ein solches Druckmittel soll der Ausreisegewahrsam aber eben nicht sein. Seine Zweckbestimmung wird durch Art. 15 Abs. 1 der RL 2008/115/EG abschließend festgelegt.

Prävention und gesellschaftliche Offensive

Anschließend wird es wieder wolkig: „Präventionsmaßnahmen gegen Extremismus und Radikalisierung sollen ausgebaut werden.“ Das ist eine Zielsetzung, die zu begrüßen ist, und man würde sich an dieser Stelle deutlich mehr Details wünschen. Diese bleiben aber leider aus.

Druck auf Herkunftsstaaten

Ferner sollen Staaten, die ihre vollziehbar ausreisepflichtigen Staatsangehörigen nicht zurücknehmen wollen, wirtschaftlich unter Druck gesetzt werden. Dabei stellt sich allerdings die Frage, was mit einer Person passiert, deren Heimatland sie nicht zurücknehmen will, dieses aber durch wirtschaftlichen Druck dazu gezwungen wird? Die menschenrechtswidrige Weigerung der Einreise ins eigene Land spricht nicht gerade für eine menschenwürdige Aufnahme in diesem Fall.

Fluggastdatenspeicherung

Es folgt wieder ein Evergreen: die Fluggastdatenspeicherung. Es handelt sich ausnahmsweise nicht um eine Maßnahme gegen Geflüchtete – diese können aufgrund von § 63 AufenthG in der Regel nicht im Flugzeug nach Deutschland kommen. Aber auch ein

Konnex zu den jüngsten Anschlägen ist nicht erkennbar. Vielmehr kommt der Vorschlag mit einiger Regelmäßigkeit nach jedem Anschlag von neuem auf die Tagesordnung.

Informationsaustausch auf EU-Ebene

Der letzte Vorschlag schließlich überrascht: Der europaweite Informationsaustausch über Straftäter – nicht über vage Gefährder – soll ausgebaut werden. Auch das könnte eine sinnvolle Idee sein, wobei abzuwarten gilt, ob sie auf europäischer Ebene derzeit umsetzbar ist.

Fazit

Der Maßnahmenkatalog enthält weitgehend das, was man von Innenministern – nicht so sehr hingegen von Justizministern – erwartet. Es hätte wohl, so ehrlich muss man sein, schlimmer kommen können. Überraschend ist allerdings der Fokus auf die elektronische Fußfessel, die offenbar als neues Allheilmittel der inneren Sicherheit gilt. Weitgehend ausgeblieben sind hingegen strukturelle Vorschläge etwa zur Zentralisierung im Sicherheitsbereich, wie sie noch vor einer Weile von Thomas de Maizière geäußert wurden. Was ebenfalls fehlt und vor derartigen Vorstößen stehen sollte: Eine Analyse, inwiefern geltendes Recht ausreichend wäre, aber nicht angemessen angewandt wurde. Stattdessen folgt man der Devise „Im Zweifel für eine neue Regelung.“